

## Zum Ausgang des zweiten NPD-Verbotsverfahrens vor dem BVerfG

von [SEBASTIAN PIECHA](#)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem [Urteil im zweiten NPD-Parteiverbotsverfahren](#) vom 17. Januar 2017 die Verfassungsfeindlichkeit der NPD zwar ausdrücklich festgestellt. Im Ergebnis hat das Gericht mangels ihrer Wichtigkeit und der damit verbundenen, fehlenden realistischen Möglichkeit der Durchsetzung ihrer Ziele ein Verbot doch abgelehnt. Diese Auslegung des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG stellt überraschend hohe praktische Anforderungen für ein Parteiverbot auf. Muss unsere Demokratie das aushalten?



### Retrospektive zum bisherigen Prüfungsmaßstab

In den bislang beiden einzigen erfolgreichen Parteiverbotsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ([SRP](#) und [KPD](#)) stellte das Gericht einer noch jungen Bundesrepublik unter dem noch vielen im Gedächtnis gebliebenen Eindruck des Zweiten Weltkrieges bis heute geltende Leitlinien zu den Anforderungen an die Verfassungswidrigkeit von Parteien auf. Eine Partei ist nach [Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG](#) dann verfassungswidrig, wenn sie darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes zu beeinträchtigen, zu beseitigen oder sie den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gefährdet. Als freiheitliche demokratische Grundordnung versteht das Bundesverfassungsgericht seit jeher „eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt“ ([BVerfGE 2, 1, 12 f.](#)). Grundlegende Prinzipien dieser Ordnung sind danach zumindest die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit der Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition ([BVerfGE 2, 1, 13 f.; 5, 84, 140](#)). Damit besteht diese Grundordnung primär aus Regelungen, die einen demokratischen Willensbildungsprozess und rechtsstaatliche Grundprinzipien sichern sowie die aus der Menschenwürde des Einzelnen folgenden Freiheiten des Einzelnen schützen. Das Gericht verstand unter „darauf ausgehen“ bislang (und auch noch heute) eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigt und im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen will ([BVerfGE 5, 84, 141](#)). Die zu verbietende Partei muss ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Mitglieder und Anhänger nach eine solche Gesamttendenz aufweisen. Eine konkrete Gefahr war nach dieser Rechtsprechung dementsgegen nicht erforderlich.

### Die NPD ist verfassungsfeindlich, ...

Das Bundesverfassungsgericht stellt in dem vorliegenden Urteil vom 17. Januar 2017 in aller Ausführlichkeit zutreffend fest, dass die NPD verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, die der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zuwiderlaufen (Rn. 634 ff.). Die zuvor genannten Vorgaben seiner bisherigen Rechtsprechung werden vom Zweiten Senat rezipiert und gar noch pointiert: Durch den Ausnahmecharakter des Parteiverbots müsse man sich demnach auf zentrale Grundprinzipien konzentrieren, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat „schlechthin unentbehrlich“ (Rn. 535) seien. Menschenwürde (Rn. 538 ff.), Demokratie (Rn. 542 ff.) und Rechtsstaat (Rn. 547) stellen also das Reinheitsgebot unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung dar. Dieser Wertedreiklang wurde teils auch schon in der Literatur aus den bisherigen Verbotsurteilen so extrahiert und wird vom Bundesverfassungsgericht systematisch nachgezeichnet.

## ... wird aber nicht verboten

Allerdings geht der Senat, der damit seiner bisherigen Rechtsprechung aus den Verbotsverfahren zur SRP und zur KPD aus den frühen 1950er Jahren zwar keine direkte Absage erteilt, sondern diese weiter konkretisiert, trotz der festgestellten Verfassungswidrigkeit der NPD nicht von der Überschreitung der nötigen Schwelle zum Parteiverbot aus. Wie ist das zu erklären? Selbstverständlich indiziert die Bejahung der Verfassungsfeindlichkeit nicht automatisch auch das Vorliegen des hoch auslegungsbedürftigen Tatbestandsmerkmals des „darauf Ausgehens“. Gleichwohl hängt das Gericht den unzweifelhaft anzunehmenden Ausnahmecharakter des Parteiverbotes aus Art. 21 Abs. 2 GG – das Erfordernis, potenziell die freiheitliche demokratische Grundordnung zu gefährden (sog. Potentialität) einer verfassungsfeindlichen Partei (Rn. 585 ff.) – zu hoch auf. Wenn zu dem Erfordernis der Verfassungswidrigkeit noch konkrete Anhaltspunkte vom Senat von Gewicht gefordert werden, die es zumindest möglich erscheinen lassen müssen, dass das gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Handeln der Partei potenziell erfolgreich sein muss, so ist das im Ergebnis wohl eine gefährliche Interpretation des Grundgesetzes. Damit toleriert der Senat in letzter Konsequenz die Existenz verfassungsfeindlicher Parteien, sofern sie nur nicht genug Stimmen erhalten. Dabei geht das Bundesverfassungsgericht selbst vom Präventivcharakter eines Parteiverbotes aus und zitiert ausdrücklich den Satz „Wehret den Anfängen“ (Rn. 584), um im nächsten Absatz diese Aussage dann faktisch zu konterkarieren. Kann eine aggressiv kämpferische Haltung gegenüber unseren Grundwerten Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaat nicht auch von eher unbedeutenden Parteien ausgehen? Das Bundesverfassungsgericht widerspricht sich insoweit, als es zwar ausdrücklich die Potentialität einer Partei als Voraussetzung für ein Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG verlangt, an anderer Stelle (Rn. 621) aber gleichzeitig unter Rekurs auf die historische Erfahrung ein schon frühzeitiges Einschreiten gegen solche Parteien fordert. Würde, rein hypothetisch gedacht, für die in letzter Zeit immer erfolgreichere AfD etwa anderes gelten? Wenn es so weitergeht, könnte dies demnächst auch in praxi erörtert werden.

Das Bundesverfassungsgericht hält damit an den eigens aufgestellten Grundsätzen fest und schreibt sie zum anderen fort. Es versucht sich also an der Wahrung von Tradition bei gleichzeitiger Innovation. Einerseits aktualisiert das Gericht die Grundelemente unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung schonend und konsequent, indem es ihre Kernelemente verdeutlicht. Andererseits überspannt das Gericht (wenig zielführend) die Anforderungen an das Erfordernis, dass verfassungswidrige Parteien „darauf ausgehen“ müssen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu stören und führt als neue Voraussetzung die sog. „Potentialität“ ein.

## Parteienverbot des GG im europäischen Grundrechtsverbund

Weniger präsent im öffentlichen Diskurs waren jedoch die klarstellenden Worte des Bundesverfassungsgerichts zu weiteren, in der Literatur teilweise ausführlich diskutierten Fragen. Aber auch zu Problemstellungen des Parteiverbotes, die sich aus der zunehmenden Verflechtung im europäischen Verfassungsverbund mit EMRK und Unionsrecht ergeben, nimmt der Senat erstmals, wenn auch stellenweise kursorisch, Stellung:

Die NPD beruft sich ihrer Verteidigung auf das europäische Parteienrecht (sic!) (Rn. 287). Der zwar durchaus „kreativen“ und zugleich hypokritischen Argumentation der NPD, das Parteiverbot stehe sowohl mit dem europäischen Parteienrecht als auch zu den im Primärrecht festgeschriebenen Grundsätzen ([Art. 2 EUV](#), [Art. 22 AEUV](#) und [Art. 11, 12, 39, 40 GrCh](#)) wie Wahlrecht und Meinungsfreiheit im Widerspruch, erteilt der Senat mit klaren Worten eine Absage. Er beruft sich dabei insbesondere auf die hier einschlägige nationale Zuständigkeit (Rn. 632). Einen Persilschein des EuGH wird es für die NPD auf lange Sicht also glücklicherweise nicht geben.

Das Bundesverfassungsgericht hat zum anderen aber auch klargestellt, dass für eine Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Parteiverbotsverfahren kein Raum bleibe (Rn. 599 ff.). Für sich genommen überzeugend begründet der Senat dies dahingehend, dass die Abwägung der Freiheitsgarantien mit dem Schutzzweck der Norm bereits Teil der Normauslegung sein müsse (Rn. 602). Dies führt zu praktischer Rechtssicherheit und steht zugleich im Einklang mit den vom EGMR zwischenzeitlich aufgestellten Anforderungen an Parteiverbotsverfahren.

Auch wenn der EGMR das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Rahmen von Parteiverboten beachtet, so zeigt das

Bundesverfassungsgericht auf, dass es diese Vorgaben im Rahmen von Art. 21 Abs. 2 GG durchaus berücksichtigt und somit die sich aus Art. 11 Abs. 2 EMRK ergebenden konventionsrechtlichen Vorgaben, ohne expliziten Rekurs auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Ergebnis doch achtet. Das ist sowohl argumentativ als im Ergebnis gleichsam nachvollziehbar wie überzeugend.

## **Muss unsere Demokratie das tatsächlich aushalten?**

Das auf den ersten Blick für den überzeugten Demokraten doch unbefriedigende und schwer nachvollziehbare Ergebnis des zweiten NPD-Verbotsverfahrens wirft die Frage auf, ob unsere Demokratie eine verfassungswidrige, aber unwichtige Partei „aushalten“ muss oder mit den vorhandenen Mitteln, insbesondere diskursiv und argumentativ dagegen vorzugehen hat? Zugegeben, das Parteiverbot ist, wie vom Bundesverfassungsgericht postuliert, die gleichzeitig schärfste sowie zweischneidige Waffe des Rechtsstaates (Rn. 586). Diese Waffe muss allerdings auch im Falle von tatsächlichen Verfassungsfeinden zu ihrem praktischen Einsatz kommen, sonst läuft sie Gefahr, zum stumpfen Schwert zu degenerieren. Eine engagierte Gesellschaft, die verfassungsfeindliche Tendenzen durch Diskussion im Keime erstickt, sollte das Aufkommen solcher Parteien verhindern können. Sind sie jedoch einmal da und vergiften die Öffentlichkeit bereits mit ihrem verfassungsfeindlichen, die freiheitliche demokratische Grundordnung missachtenden Verhalten, so muss ihnen aufgezeigt werden, dass Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaat stärker sind als Rassentheorie, Diktatur und Willkür. Nein, die Demokratie muss das nicht aushalten, wenn es schon zu spät ist. Diese Grundwerte mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln, ultima ratio also auch mit einem Parteiverbot, zu schützen ist unsere unbedingte, staatsbürgerliche Pflicht.

Initiativen, Art. 21 GG dahingehend zu ergänzen, um bei verfassungsfeindlichen, aber nicht durchsetzungsfähigen Parteien wie der NPD etwa die [Streichung oder zumindest Kürzung der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung](#) zu ermöglichen, sind in diesem Kontext durchaus kritisch zu bewerten. Ein solches [Zwei-Klassen-Sanktionssystem](#) würde die betroffene Partei vielleicht finanziell, aber nicht ideologisch eliminieren. Gleichzeitig zeigt es, dass durch das hier diskutierte Urteil Diskussionen über die NPD eher befeuert denn ausgelöscht werde